

Włodzimierz MALENDOWSKI

Poznań

Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej

Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht z 7 lutego 1992 r., stworzył podstawy formalnoprawne pod rozwój procesu tworzenia ściślejszych więzi pomiędzy narodami europejskimi. Na podstawie tej umowy międzynarodowej, budowana jest Unia mająca na celu osiąganie trwałego i zrównoważonego postępu gospodarczo-społecznego, przez stworzenie obszaru pozbawionego wewnętrznymi granicami oraz potwierdzenie swojej tożsamości w skali międzynarodowej, w szczególności poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki obronnej¹. Kolejne dokumenty wzmacniające proces integracji europejskiej to: Traktat amsterdamski z 2 października 1997 r. oraz Traktat nicejski z 11 grudnia 2000 r. Po czterech latach prac podpisano Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Rzym, 29 października 2004 r.), następnie po sześciu latach uzgodnień podpisano Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. To ostatnie porozumienie nadaje Unii Europejskiej własną osobowość prawną, wzmacniając jej zdolność do działania w dziedzinie polityki zagranicznej. W rezultacie tworzenia normatywnych fundamentów szeroko pojmowanej współpracy demokratycznych państw Europy, ukształtowała się nowa jakość w procesie integracji europejskiej.

W teorii stosunków międzynarodowych oraz w doktrynie prawa międzynarodowego nie ma powszechnie aprobowanej definicji integracji. Przy ich obfитоści zwraca jednak uwagę fakt, że znaczna ich część różni się od siebie niuansami, a niekiedy tylko szatą słowną. Nie ma również normy prawa międzynarodowego, która ujęta w dokumencie mającym moc wiążącą, zawierałaby definicję integracji. W związku z tym można przyjąć założenie, jak to się na ogół praktykuje, że integracja występuje w dwóch formach: politycznej i gospodarczej. W pierwszym znaczeniu oznacza ona pewien proces będący wyrazem realizacji interesów narodowych i dążeń państw do łączenia się w większe ugrupowania regionalne lub subregionalne. W ten sposób powstaje jednolita, wewnętrznie spójna struktura prawno-organizacyjna. Z kolei integracja gospodarcza jest procesem przeobrażeń i dostosowań struktury ekonomicznej integrujących się państw². Współczesną międzynarodową integrację gospodarczą charakteryzuje kilka istotnych czynników: 1) jest to proces obiektywny lub subiektywny czyli inspirowany albo sterowany, prowadzący do zacieśnienia więzi gospodarczych między grupą państw; 2) widoczna jest aktywna rola państw; 3) powstają wewnętrzne powiązania ekonomiczne, które prowadzą do zmian strukturalnych gospodarek poszczególnych państw, uzależniających się od siebie, co w konsekwencji prowadzi do przekształcenia się w ramach gospodarki światowej w *autonomiczny zespół gospodarczy*³.

¹ Traktat o Unii Europejskiej. Maastricht, 7 lutego 1992 r., w: *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, opr. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tafelska, Lublin 1994, s. 319.

² Z. Wysocka, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Warszawa–Łódź 2000, s. 14–16.

³ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 2000, s. 33.

W procesie integracji politycznej dochodzi do łączenia się państw w trwałe związki polityczne. Ich charakter określa stopień zaawansowania powiązań formalnoprawnych i instytucjonalnych oraz zakres kompetencji scentralizowanego ośrodka decyzyjnego. Podstawę tych związków stanowią wspólnie przyjęte akty normatywne zawierające reguły i zasady postępowania, tworzące jednolity system norm prawnych. Na ich podstawie funkcjonuje struktura organizacyjna. Biorąc to ustalenie pod uwagę można stwierdzić, że najpełniej ukształtowanym, wręcz unikatowym typem integracji jest Unia Europejska. Tworzy ona związek suwerennych państw prowadzących wspólną, wielopłaszczyznową politykę. W kilku fazach rozwojowych państwa Unii stworzyły strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek oraz unię ekonomiczną i walutową. Pełna integracja gospodarcza doprowadziła również do zacieśnienia więzi pozaekonomicznych. Są to ważne przesłanki warunkujące dalszy rozwój tego procesu. W rezultacie, jak zauważył w końcu XX wieku Z. M. Doliwa-Klepcki, pełna integracja gospodarcza *wcześniej lub później prowadzić będzie do utworzenia konfederacji lub federacji*⁴.

Powyższa konstatacja ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście uzasadnionego pytania o status państw w ramach integracji europejskiej, zwłaszcza że chodzi tutaj o bardzo ważny atrybut władzy państwowej, którym jest suwerenność, odróżniająca znacząco państwa od innych uczestników stosunków międzynarodowych. Należy przy tym uwzględnić zróżnicowanie koncentracji władzy państwowej na poziomie centralnym w państwie unitarnym, w konfederacji i federacji. Zakres praw suwerennych państwa unitarnego ograniczony jest jedynie normami prawa międzynarodowego i krajowego, chociaż w tym pozornie nie budzącym wątpliwości przypadku, znaczący wpływ na suwerenność państwa wywierają procesy transnarodowe, wzrost współzależności oraz globalizacja interakcji międzynarodowych.

Natomiast konfederacja jest luźnym związkiem suwerennych państw, utworzonym na podstawie traktatu, w którym sygnatariusze w określonym stopniu ograniczają z wzajemnością swoją suwerenność, pozostając nadal samodzielnymi podmiotami pozytywnego prawa międzynarodowego i aktywnymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Z kolei federacja jest związkiem państw ustanowionym na podstawie ustawy zasadniczej (konstytucja), w której części składowe zrzekają się częściowo suwerenności na jego rzecz. Zazwyczaj do kompetencji władz federalnych należy polityka zagraniczna, obronna i walutowa. Polityka wewnętrzna pozostaje domeną państw tworzących federację⁵.

Przypomnienie tutaj zarysowej wiedzy o strukturach prawno-organizacyjnych państw i zasad ich funkcjonowania, wydaje się niezbędne przy próbie ustalenia statusu członków Unii Europejskiej, ale także odpowiedzi na pytanie o przeszłość państwa narodowego. Niezwykle ważne wydaje się także ustalenie zakresu suwerenności państw Unii.

Ustalenie statusu państw członkowskich Unii, na obecnym etapie procesu integracji europejskiej zdaje się nie budzić większych wątpliwości. Pozostają one nadal niezależnymi i suwerennymi państwami, które „połączyły swą suwerenność” w celu osiągnięcia siły i wpływów w świecie, których same nie byłyby zdolne osiągnąć. Wprawdzie Unia Europejska *nie zdecydowała się na utworzenie federacji, jaką są Stany Zjednoczone Ameryki – ale jest czymś znacznie więcej niż tylko organizacją służącą współpracy między rządami, jak Organizacja Narodów Zjednoczonych. Unia Europejska jest tak naprawdę jedyna w swoim rodzaju*⁶. Nie-

⁴ Ibidem, s. 36 oraz Z. Rudnicki, *Unia Europejska jako przedmiot poszukiwań na gruncie teorii integracji*, „Zeszyty Naukowe” Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2005, nr 698, s. 26–30.

⁵ R. Scruton, *A Dictionary of political thought*, London 1982, s. 170.

⁶ *Jak działa Unia Europejska. Przewodnik po instytucjach unijnych*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007, s. 3.

kiedy zaznacza się, że *struktura Unii Europejskiej stanowi więcej niż konfederację, zaś mniej niż federację*⁷. Według prognozy Jana Baszkiewicza z końca XX wieku *Unia Europejska nie przekreśli bynajmniej europejskich granic państwowych i narodowych i najpewniej pozostanie nadal systemem pluripolarnym, to znaczy wielością suwerennych państw, choć z suwerennością po części ograniczoną wymogami korzystnej dla wszystkich, pogłębionej kooperacji*⁸. Doszukując się przyczyn niezrealizowania jednej z idei zjednoczenia Europy wskazywano m.in. na skutki nacjonalizmu. Francuski filozof Edgar Morin w 2010 r. uznał, że to *Nacjonalistyczne uprzedzenia nie dopuściły do utworzenia czegoś w rodzaju konfederacji. Jednocześnie nastąpił rozwój gospodarczy i to właśnie gospodarka stała się fundamentem zjednoczonej Europy*⁹.

Przytoczone wyżej opinie potwierdza jednak fakt, że jak dotychczas nie powiodły się próby adekwatnego scharakteryzowania Unii. Traktując jako aksjomat stwierdzenie, że Traktat z Lizbony położy kres dualizmowi, a Unia Europejska uzyska własną osobowość prawną, nie otrzymujemy zadowalającej odpowiedzi na pytanie, co ostatecznie udało się osiągnąć w kilkudziesięcioletnim już procesie integracji. Za moment inicjujący można potraktować wizję stanów zjednoczonych Europy roztoczoną przez Winstona Churchilla w 1946 r. W czasie dyskusji nad koncepcją zjednoczenia Europy rozgłos uzyskała idea zjednoczenia „Europy – ojczyzny” oraz „Europy – ojczyzn” i plan polityka francuskiego Christiana Foucheta, przewidujący przekształcenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w luźny związek sześciu państw, a zatem konfederację. W długim, ewolucyjnym procesie wykwitnem integracji stała się Unia Europejska. Jest ona traktowana jako zinstytucjonalizowana nadbudowa Wspólnot Europejskich albo jako ciągły proces w ramach ogólnie ustalonej struktury organizacyjno-proceduralnej, zmierzający do realizacji zespołu celów¹⁰. Nie sposób pominąć również faktu, że w warstwie konceptualnej doszło do zderzenia idei państwa federalnego, której przeciwstawiono koncepcję „Europy regionów”, przewidującej realizowanie procesów integracyjnych przez „jednostki subpaństwowe”, o wspólnych cechach rozwojowych. Z uwagi na widoczną heterogeniczność Europy obie wizje można uznać za utopijne. W związku z tym ocenia się niekiedy, że w praktyce jednoczącej się Europy, bliższa wydaje się być koncepcja „Europy ojczyzn”, pojmowanej jako związek suwerennych państw, ojczyzn różnych narodów, łączących się w imię własnego rozwoju, ale skłonnych do obrony przed podporządkowaniem się obcym interesom¹¹.

W istocie rzeczy trudno jest o jednoznaczną, precyzyjną ocenę, ponieważ integracja europejska jest bezprecedensowym i rzeczywiście unikatowym osiągnięciem, które wymyka się spod schematycznych ustaleń oraz ocen. Dlatego też można przyjąć, że trafną lub bliższą prawdy jest opinia, iż *Unia Europejska jest tworem, dla którego nie ma wzorców w dotychczasowych standardach organizacji międzynarodowych. Nie jest ona ani federacją państw, ani ich konfederacją. Ma natomiast wiele istotnych atrybutów organizacji państwa, takich jak: terytorium, ludność, parlament, rząd, sądownictwo, prokuraturę, policję itp.*¹²

⁷ J. Życiński, *Europejska wspólnota ducha. Zjednoczona Europa w nauczaniu Jana Pawła II*, Warszawa 1998, s. 136–137.

⁸ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1999, s. 12.

⁹ E. Morin, *Unia Europejska zaliczyła gospodarczy sukces i polityczną klęskę*, „El Pais” z 31 I 2010 r. Tekst opublikowany w: „Forum”, nr 6 z 8–14 II 2010 r., s. 12.

¹⁰ Szerzej na ten temat, zob. M. Poboży, *Czy Unia Europejska powinna mieć osobowość prawną?*, w: *Dylematy modernizacji Unii Europejskiej*, red. nauk. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007, s. 149–155.

¹¹ R. Bieniada, *Europa ojczyzn czy Europa regionów?*, w: ibidem, s. 31–37.

¹² K. Sobczak, *Prawo Unii Europejskiej*, w: *Integracja europejska*, Wstęp, red. nauk. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006, s. 132.

W dyskusjach i sporach towarzyszących procesowi integracji europejskiej, a dotyczących wizji federacyjnej contra wizji konfederacyjnej pojawia się również opinia, że stan napięcia występujący między tradycyjnie pojmowaną suwerennością a ładem federacyjnym pozostaje zasadniczym problemem przyszłej Europy, która jeszcze nie ma wzorców do przyjęcia jako modele tego ładu. Analiza funkcjonowania państw unitarnych i federacyjnych jako modeli państwa narodowego w Europie XIX i XX wieku pozwala na konstatację, że obecnie dochodzi do przemian, które nie mają precedensu w historii i stanowią jedną z najważniejszych innowacji w dziejach państw. Nawiązując do tego znany historyk z uniwersytetu w Tybindze Dieter Langewiesche, kreśląc wizję przyszłości wskazał że *Europejska federacja, akceptująca istnienie wielu ukształtowanych historycznie narodów i szanująca ich tradycje, musi wypracować nowy, nie wypróbowany w dziejach model ładu*¹³. Europa znajduje się na drodze oddalającej się od tradycyjnych państw narodowych, których oparcie stanowiła idea suwerenności państwowej, na której nie można zbudować federacji. Jest tak dlatego, że [...] *federacja wymaga rezygnacji z suwerenności. Nie takie zaś były historyczne źródła państwa narodowego. Przeciwnie państwa narodowe w tej postaci, w jakiej powstawały od około dwustu lat, zmierzały zawsze do koncentracji władzy, a nie do federacyjnego dzielenia się władzą z innymi państwami. Zerwanie z tą historyczną tradycją po to, żeby można było stworzyć prawdziwą i trwałą europejską federację polityczną, będzie możliwe prawdopodobnie pod warunkiem, że obecne narody europejskie w radykalny sposób wyzwolą się od odziedziczonej zasady „jeden naród – jedno państwo narodowe”. To zaś uda się, jeśli Europa skupiona w Unii Europejskiej wykształci demokratyczne struktury partycypacji, dające obywatelom możliwość demokratycznego udziału w kształtowaniu przyszłości. Tak, aby narody europejskie nie postrzegały w przyszłości państwa narodowego jako najlepszej ze wszystkich, historycznie sprawdzonych możliwości*¹⁴.

Obiektywna trudność w ustaleniu chwili, kiedy Europa wyzwoli się od wskazanej wyżej zasady, pozostawia otwartym pytanie, czy Europejczycy kreujący i realizujący procesy integracji, powinni korzystać z doświadczeń Stanów Zjednoczonych Ameryki, czy też dążyć do stworzenia zupełnie nowego modelu Stanów Zjednoczonych Europy¹⁵. Nie jest to ostatnia wątpliwość zawarta w tym pytaniu, gdyż zakładając, że ostateczny kształt integracji europejskiej zwiędzie federacja, należałoby również założyć, że to doprowadzi do powstania narodu, jak np. w RFN i USA, nawet bez jednego, „wspólnego” języka narodowego, tak jak to jest w przypadku Szwajcarii. *Być może w naszym rozwoju społecznym doszliśmy do stanu, w którym wspólnota narodowa nie będzie już odgrywać równie decydującej roli, jak było to we wcześniejszych stadiach rozwoju społecznego*¹⁶. To sformułowanie „być może”, ujęte w trybie przypuszczającym, ma swoje uzasadnienie. Rodzi ono bowiem pytanie o przyszłość państw narodowych w Europie. Ma ono bezpośredni związek ze znanymi tendencjami do utrzymania i utrwalania tożsamości narodowej oraz uwrażliwienia na punkcie suwerenności.

Paradoksalnie z jednej strony nasilają się tendencje integracyjne, a z drugiej, dochodzi do swoistego renesansu nacjonalizmu i rozwoju tendencji separatystycznych. Nacjonalizmy europejskie mają różne oblicza. Rogers Brubaker zauważył, że są one ze sobą powiązane,

¹³ D. Langewiesche, *Państwo unitarne – państwo federalne. Modele państwa narodowego w Europie w XIX i XX wieku*, w: *Państwo centralistyczne – państwo federalne. Modele państw narodowych w Europie w XIX i XX wieku*, Wykład ku czci Willy Brandta 2003, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 2003, s. 24.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ J. Życiński, *Europejska wspólnota ducha*, op. cit., s. 134.

¹⁶ Ibidem, s. 135.

tworząc triadę mniejszości narodowych, nowopowstałych państw zorientowanych narodowo (nationalizing states), w których te mniejszości mieszkają oraz zagraniczne „ojczyzny” (external national homelands), do których te mniejszości przynależą w sensie etnokulturowym, ale nie przez posiadanie obywatelstwa¹⁷. Występuje tutaj potrójna współzależność między tymi trzema różnymi i wzajemnie antagonistycznymi formami nacjonalizmu. Godnym uwagi jest to, że znaczenie narodu wyraża się niekiedy dramatycznie w sile nacjonalizmu, jako ideologii politycznej. Wielokrotnie był on siłą sprawczą powstawania nowych państw narodowych i dynamizowania tendencji separatystycznych. W warunkach sprzyjającej koniunktury wewnętrznej i międzynarodowej, w ostatniej dekadzie XX wieku powstała w Europie spora grupa nowych państw narodowych, po rozpadzie ZSRR, Czechosłowacji i Jugosławii. Na początku XXI wieku w Europie proklamowano niepodległość jeszcze dwóch państw: Czarnogóry i Kosowa, które doczekały się prawnomiędzynarodowego uznania znacznej części europejskiej społeczności międzynarodowej. Takiego uznania nie było w przypadku „Niepodległego Państwa Padania” utworzonego w 1995 r. w północnej części Włoch. Również Abchazja i Południowa Osetia, które przy pomocy Rosji oderwały się od Gruzji w 2008 r., nie uzyskały powszechnego uznania międzynarodowego. Do proklamacji niepodległości stopniowo dojrzewiają Wyspy Owcze (Faroe), które są terytorium autonomicznym Danii. Niepodległości domagają się separatyści korsykańscy i baskijski¹⁸. Na odrębne potraktowanie zasługuje separatyzm występujący w Rosji, która ma złożoną strukturę narodowo-etniczną (ponad 190 narodów i narodowości), a gdzie odczuwalne są skutki niedokończonych dekolonizacji¹⁹. Rezultatów nasilających się tendencji separatystycznych doświadcza także Wielka Brytania w Szkocji, Walii, a zwłaszcza w Irlandii Północnej. „Brytyjska dewolucja (devolution)” doprowadziła do decentralizacji władzy wykonawczej. Podobnie jest w Hiszpanii, która jest najbardziej zdecentralizowanym państwem europejskim, gdzie poza Baskonią, w Katalonii i Andaluzji ujawniły się dążenia do znacznego powiększenia zakresu uprawnień w strukturach autonomii. W statucie Katalonii przyjętym w 2007 r. określono ją jako „państwo”. Być może w bliżej nieokreślonej przyszłości Hiszpania przekształci się w federację. W ramach przybierającego na sile zjawiska „budzenia się świadomości narodowej” lub inaczej „świadomości zbiorowej” rozwinęły się aspiracje ludu Inuitów mieszkającego na Grenlandii, która jest terytorium autonomicznym Danii. Innym przejawem tego zjawiska było w 1993 r. przekształcenie się Belgii, jednego z najbardziej scentralizowanych państw w Europie, w federację składającą się ze Wspólnot i Regionów²⁰. Ten ostatni przypadek, jak również powstanie „państw zorientowanych narodowo”, w rezultacie rozpadu federacji w Europie Środkowo-Wschodniej oraz dążenia do separacji i podkreślania znaczenia granic zasiedlenia terytorialnego homogenicznych społeczności, może stanowić potwierdzenie doniosłości problemu przyszłości państwa narodowego w integrującej się Europie. Jest to miejsce narodzin państwa narodowego i nowoczesnego nacjonalizmu.

Jednak wbrew przewidywaniom nie nastąpił upadek idei państwa narodowego związany z procesami integracji. Zapowiadane przezwyłączenie nacjonalizmu i państwa narodowego

¹⁷ R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa–Kraków 1998, s. 6.

¹⁸ Zob. szerzej na ten temat W. Malendowski, *Nowa jakość konfliktów zbrojnych na przełomie XX i XXI wieku. Przyczyny – uwarunkowania – skutki*, w: *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku. Analiza problemów i studia przypadków*, pod red. nauk. W. Malendowskiego, Wrocław 2003, s. 18–24.

¹⁹ M. Ferro, *Historia kolonizacji*, Warszawa 1997, s. 349.

²⁰ V. Philips, P. Vermeersch, *Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego*, „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 67–85.

nie doszło do skutku. „Euroeuforia” została zahamowana, co potwierdzał m.in. opór wobec Traktatu z Maastricht. Ta konstatacja skłoniła R. Brubakera do stwierdzenia, że [...] *spektakularna rekonfiguracja przestrzeni politycznej według narodowych podziałów w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w Eurazji sugeruje, iż będąc daleko od kierowania się poza państwa narodowe, historia – europejska historia przynajmniej – kieruje się z powrotem ku państwu narodowemu*. „Krótki wiek XX” wydaje się kończyć w podobny sposób, jak się rozpoczął – Europą wkraczającą nie w ponadnarodową, ale w powielonarodową erę poprzez masową nacjonalizację pierwotnie wielonarodowej politycznej przestrzeni²¹. Co gorsza, doszło do tego, że podsycany przez Unię Europejską „euronacjonalizm”, traktowany jako rodzaj „patriotyzmu biurokratycznego”, przyczynił się do podsycania uśpionych wcześniej nastrojów regionalnych i nacjonalistycznych²². Idea narodu nadal pozostaje podstawą tożsamości politycznej w Europie. Jak zauważył Gerard Delanty odradza się idea Europy [...] *jako elementu procesu budowania tożsamości politycznej, który ma być związany z ideą europejską w formie obrony różnic kulturowych i stylu życia opartego na ideologii dobrobytu i konsumpcji*²³. W tej sytuacji jednocząca się Europa nie musi być traktowana jako alternatywa nacjonalizmu, lecz raczej jest *konfirmacją hegemonicznej pozycji państwa narodowego*²⁴. W analizach dotyczących przyszłości państwa narodowego w Europie niekiedy dość przesądzająco wskazuje się na przesłanki, które przemawiają za dobrą perspektywą ich rozwoju. Zalicza się do nich m.in. malejące poparcie społeczne dla pogłębiania integracji, wyłączenie niektórych funkcji państwa narodowego z europeizacji, z uwagi na trudności ich uwspółnotowania, większą skuteczność negocjacyjną państwa w porównaniu z organizacją, mechanizmy międzyrządowe pozostają skutecznymi instrumentami rozwiązywania problemów. Przy założeniu, że integracja europejska jest odpowiedzią na procesy globalizacji, można ją potraktować jako nowe rozwiązanie służące *utrzymaniu kondycji państwa narodowego* i odzyskaniu w nowej formie suwerenności utraconej w zglobalizowanym świecie²⁵.

Zacytowane ustalenia są potwierdzeniem widocznego zjawiska trwałości państwa narodowego, które często postrzegane jest jako jedyna prawomocna jednostka władzy politycznej. Umożliwia ono utrzymanie spójności kulturowej oraz jedności politycznej, a także urzeczywistnienie prawa do niepodległości i suwerenności²⁶. Z tego też powodu biurokracja i państwo ponadnarodowe traktowane są przez ruchy obywatelskie w krajach europejskich jako naruszenie *wspólnoty narodowej*²⁷. Jednak państwo narodowe stało w obliczu konieczności sprostania licznym wyzwaniom, uwarunkowanych procesami globalizacji i skutkami oddziaływania organizacji ponadnarodowych. W związku z tym, Alvin i Heidi Tofflerowie, wskazując na kruszący się porządek światowy, stworzony wokół nominalnie suwerennych państw narodowych stwierdzają, że *Państwa narodowe nie znikną. Będą jednak musiały podzielić się władzą z nowymi siłami* [...] ²⁸. W procesie postępujących przekształceń porządku gospodarczego, w warunkach kolejnej fali rozwoju cywilizacyjnego [...] *poszczególne kraje muszą zrezygnować z części swojej suwerenności i uznać nasilanie się wielostronnych wpły-*

²¹ R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej*, op. cit., s. 3.

²² G. Delanty, *Odkrywanie Europy. Idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa–Kraków 1999, s. 185.

²³ Ibidem, s. 202.

²⁴ Ibidem, s. 205.

²⁵ S. Sulowski, *Państwo narodowe w procesie integracji europejskiej*, w: *Integracja europejska. Wstęp*, op. cit., s. 81.

²⁶ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 155.

²⁷ G. Delanty, *Odkrywanie Europy*, op. cit., s. 201.

²⁸ A. i H. Tofflerowie, *Kraj okrojony. Czy przetrwają państwa narodowe*, „Polityka”, nr 7, z 12 II 2000 r., s. 66.

wów kulturalnych i gospodarczych²⁹. W tej grupie ocen mieści się także twierdzenie, którego autorem jest Lester C. Brown o utracie władzy przez poszczególne rządy, gdyż gospodarka państwowa traci znaczenie na rzecz gospodarki globalnej. Rola rynku kapitałowego jest większa aniżeli jakiegokolwiek państwa³⁰.

Coraz większa otwartość granic państwowych powoduje zasadniczą dekompozycję, rozluźnienie suwerennej kontroli państw nad własnym terytorium i mieszkającą tam ludnością. Na to, że minął czas absolutnej i wyłącznej suwerenności wskazał Sekretarz Generalny ONZ Boutros Boutros-Ghali w Programie dla Pokoju stwierdzając, że *Granice państwowe zacieśniają się w wyniku rozwiniętej łączności i globalnego handlu oraz przekazania przez państwa niektórych prerogatyw suwerenności szerszym wspólnym ugrupowaniom politycznym*³¹. Potwierdzeniem tych słów jest rozwój współpracy międzynarodowej prowadzący do zniesienia obowiązującej poprzednio kontroli granic. Odpowiednim przykładem jest Układ z Schengen wprowadzający zasadę przekraczania granic wewnętrznych bez kontroli przemieszczających się osób, z jednoczesnym zastosowaniem odpowiednich środków gwarantujących państwom utrzymanie porządku i bezpieczeństwa, szczególnie poprzez wzmocnienie kontroli granic zewnętrznych³². Widoczny wpływ na zmianę dotychczasowego znaczenia granic wywierają skutki rewolucji informatycznej. Błyskawiczny dostęp do informacji oraz możliwość natychmiastowego kontaktu z giełdą, pozwalają na dokonywanie transakcji rynkowych w dowolnym czasie, z każdego miejsca na Ziemi. Na globalnym rynku działają anonimowi międzynarodowi inwestorzy, którzy bardzo sprawnie obracają akcjami obligacyjnymi i walutami. Sprawnie dokonują transakcji, posługując się sieciami komputerowymi. Ci anonimowi inwestorzy, tworzący współczesny globalny rynek to *elektroniczne stado*. Wszędzie tam, gdzie ono się pojawi, w szybkim tempie rynek akcji lub obligacji albo przedsiębiorstwa zostają zalane *deszczem miliarda dolarów*³³. Odbywa się to ponad granicami państwowymi, które nie stanowią tutaj żadnej przeszkody na drodze tego szczególnego rodzaju aktywności. Ta nowa jakość w stosunkach międzynarodowych stawia pod znakiem zapytania dotychczasowe, tradycyjnie pojmowane zasady suwerenności. Z drugiej strony państwa z naturalnych powodów zainteresowane są zwiększeniem atrakcyjności swoich gospodarek dla kapitału międzynarodowego i przyspieszenia wzrostu gospodarczego, korzystając z aktywności korporacji transnarodowych.

Sygnalizowana wyżej konieczność podzielenia się przez państwo władzą z innymi siłami, nie prowadzi jeszcze do znaczniejszej erozji zasadniczych atrybutów władzy państwowej w dziedzinie gospodarczej, ale nakłada na nie pewne ograniczenia. Jednak korporacje transnarodowe nie są zainteresowane osłabieniem władzy państwa narodowego. Silne, dobrze zorganizowane i sprawnie działające państwo może przyciągać kapitał, konkurując z innymi państwami. W przyszłości może dojść do osłabienia jedynie centralnej władzy państwa narodowego z jednoczesnym umocnieniem się władzy samorządowej³⁴. Zbigniew Brzeziński analizujący znaczenie problemu świata bez granic dla przepływu kapitału i produktów,

²⁹ A. i H. Tofflerowie, *Wojna i antywojna. Jak przetrwać na progu XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 38.

³⁰ *Cywilizacja zmian. Rozmowa z Lesterem C. Thurowem, profesorem zarządzania i ekonomii z Massachusetts of Technology*, „Wprost” z 18 IV 1999 r.

³¹ Boutros Boutros-Ghali, *Program dla Pokoju 1995 oraz załącznik do programu dla Pokoju*, Warszawa 1995, s. 47.

³² Szerzej o tym problemie zob. T. Sienow, *Acquis Schengen – uwagi ogólne*, w: *Układ z Schengen – szanse i zagrożenia transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy*, red. A. Kuś, T. Sienow, Lublin 2007, s. 11–20.

³³ T. L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Poznań 2001, s. 154 i 172.

³⁴ A. Gwiazda, *Globalizacja a erozja władzy państwa narodowego*, „Przegląd Politologiczny” 2002, nr 2, s. 104–105 oraz T. Nace, *Gangi Ameryki. Współczesne korporacje a demokracja*, Warszawa 2004, s. 10.

uwzględnia jeszcze jeden bardzo ważny aspekt funkcjonowania państwa narodowego. Jest to nierównomierny wzrost demograficzny i presja migracyjna, zmieniające polityczne oblicze planety. W przypadku Unii Europejskiej jest to związane z procesem rozszerzania jej składu i zwiększonego przepływu siły roboczej z uznaniem zalet globalizacji. Jednak jej zwolennicy, jednocześnie propagują hasła antyimigracyjne próbując utrzymać dotychczasowy *etniczny kokon państwa narodowego*³⁵.

Tego rodzaju opinie, których autorzy są wnikliwymi obserwatorami procesów gospodarczych i politycznych oraz tendencji i megatrendów występujących na całym świecie, mogą wieść do wniosku, że doszło do „kryzysu państwa narodowego”. W warunkach gospodarczej i kulturowej globalizacji narody tracą zdolność zapewnienia sobie wspólnej tożsamości i poczucia społecznej przynależności. Narodowe kultury i tradycje stanowiące dotychczas spoiwo odróżniające państwa narodowe, od innych form zorganizowanego życia społecznego, zostały osłabione w wyniku rozwoju kultury transnarodowej i globalnej³⁶. Umacniają się trendy wiodące do integracji współczesnego świata. Z coraz większym zrozumieniem spotykają się potrzeby interoperacyjności i standaryzacji sposobów współdziałania. Rozwijają się międzynarodowe i transnarodowe formy kooperacji, wspomagane rezultatami rewolucji komunikacyjnej oraz informacyjnej. Globalizacja handlu i inwestycji, a także przenikanie różnego rodzaju wartości i wpływów sprzyja konwergencji. Upodobniają się warunki życia i wytwory kulturowe społeczeństw żyjących w odległych od siebie regionach. Konwergencja polegająca na przystosowaniu się do podobnych warunków życia, nie jest skutkiem oddziaływania niezależnych od siebie czynników występujących w różnych społeczeństwach. Jest to rezultat umacniania się liberalnej demokracji i gospodarki rynkowej, jako jedynej drogi na obecnym etapie rozwoju społecznego. Nie ma alternatywy dla instytucji liberalnej demokracji i integracji ekonomicznej, określającej globalny i rynkowo zorientowany system kapitalistyczny³⁷. Nie ma alternatywy dla globalizacji i nie ma możliwości cofnięcia tego procesu³⁸.

Takie założenie potwierdza budowanie zintegrowanych struktur ponadnarodowych, nie tylko w Europie, lecz również w innych regionach świata, na co zdecydowany wpływ wywierają współzależności jako istotny atrybut globalizacji. Współzależności tworzą spłot uwarunkowań przyczynowo-skutkowych oraz sprzężeń zwrotnych pomiędzy różnymi zjawiskami ekonomicznymi występującymi w państwach oraz w innych uczestnikach stosunków międzynarodowych (korporacje transnarodowe, międzynarodowe instytucje finansowe). W miarę przyspieszania tempa jakościowego rozwoju cywilizacyjnego rośnie rola współzależności na poziomie globalnym, regionalnym i bilateralnym. Wprawdzie współzależności w stosunkach ekonomicznych nie należą do zjawisk łatwo mierzalnych, to jednak można przyjąć założenie, że w zasadzie żadnego z przenikających się wzajemnie problemów gospodarczych nie można rozwiązać w izolacji od pozostałych. To właśnie stało się siłą sprawczą stałego wzrostu zależności wzajemnych członków społeczności międzynarodowej. W związku z tym nie można odmówić trafności oceny laureata Nagrody Nobla Jana Tinbergena, że: *Niewiele*

³⁵ Z. Brzeziński, *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004, s. 189–190.

³⁶ A. Heywood, op. cit., s. 153–154.

³⁷ *Trzecia rewolucja. Rozmowa z Francisem Fukuyamą, profesorem filozofii politycznej i politologii*, „Wprost” z 6 czerwca 1999 r.

³⁸ F. Fukuyama, *Koniec historii – 10 lat później*, tekst zmieniony przez tego autora wersji artykułu napisanego dla „The National Interest”, opublikowany za „Los Angeles Times Syndicate International”, w: „Gazeta Wyborcza”, nr 141 z 19–20 czerwca 1999 r.

z palących problemów ludzkości można rozwiązać w skali wyłącznie wewnątrz krajowej. Wymagają one rozwiązań kooperacyjnych, a więc działania zorganizowanego wielostronnie w skali całego globu. Wynika to z faktu, że państwa są od siebie uzależnione nie tylko gospodarczo, technicznie i ekologicznie, ale i politycznie³⁹. Występują tutaj różnego rodzaju współzależności, w tym surowcowa, energetyczna, żywnościowa, finansowa, technologiczna i wiele innych. Mają one bezpośredni związek z globalnym charakterem i kilkoma wzajemnie nakładającymi się na siebie poziomami współczesnych stosunków międzynarodowych. To sprawia, że polityki narodowe i międzynarodowe powinny mieć wsparcie w koncepcji współzależności narodów⁴⁰.

Współzależności wyznaczają imperatywy współpracy ekonomicznej między różnymi strukturami gospodarczymi w skali regionalnej i globalnej. Już na początku lat siedemdziesiątych XX wieku zauważono, że nastąpił *początek epoki ograniczonej niezależności nawet dla największych i najsilniejszych państw świata*⁴¹. Globalizacja obejmująca działania rynku ponad granicami państwowymi, obejmuje przede wszystkim państwa gospodarczo wysoko rozwinięte i w coraz większym stopniu pozostałe, w tym również państwa gospodarczo słabo rozwinięte. W przypadku państw gospodarczo wysoko rozwiniętych, współpraca ekonomiczna rozwija się w sprzyjających warunkach międzygałęziowej specjalizacji i międzygałęziowej wymiany międzynarodowej oraz utrzymywania symetrii poziomu technicznego i innowacyjności tej samej klasy technologicznej. W tej grupie państw skutkuje to integracją gospodarek⁴².

Nie można jednak wykluczyć, że może dojść do pogłębienia się asymetrii rozwojowej, gdyż swobodnie przemieszczający się kapitał będzie „wybierał” najbardziej zaawansowane i rozwijające się gospodarki, gwarantujące wyższe stopy zysku⁴³. Z drugiej strony wiele różnych czynników prowadzi do nasilania się procesów wiodących do coraz większej „przezroczystości granic” i zmiany ich dotychczasowej roli, a nawet do „zanikania granic (deborderization)” i kształtowania się gospodarki transnarodowej⁴⁴. Jest to między innymi rezultatem rozerwania związków między poziomem rozwoju gospodarczego państwa a jego obszarem, a także rozwoju integracji ekonomicznej i politycznej oraz rozwoju technologii telekomunikacyjnych i transportowych⁴⁵.

Wszystko to jest czynnikiem sprzyjającym tendencjom integracyjnym oraz internacjonalizacji życia społecznego. W tej sytuacji poszerzeniu ulega przestrzeń ekonomiczna i polityczna obejmująca terytoria coraz większej ilości państw, co potwierdza poszerzanie Unii Europejskiej. To także wpływa na charakter i zakres uprawnień państwa wynikających z suwerenności rozumianej jako samowładność oznaczającą prawną niezależność od oddziaływań jakichkolwiek czynników zewnętrznych oraz całościowość, czyli pełnię kompetencji do regulowania wszystkich spraw wewnętrznych. Tradycyjnie rozumianą suwerenność coraz

³⁹ O nowy ład międzynarodowy. Raport dla Klubu Rzymskiego, praca zbiorowa pod kierownictwem J. Tinbergena, Warszawa 1978, s. 76.

⁴⁰ A. King, *Mikroelektronika i światowa współzależność narodów*, w: *Mikroelektronika i społeczeństwo. Na dobre czy na złe? Raport dla Klubu Rzymskiego*, Warszawa 1987, s. 487. W procesie integracji europejskiej relacje między suwerennością a współzależnościami nabierają coraz większego znaczenia, zob. Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 41–43.

⁴¹ M. Mesarović, E. Pestel, *Ludzkość w punkcie zwrotnym. Drugi Raport dla klubu Rzymskiego*, Warszawa 1977, s. 133.

⁴² W. Szymański, *Globalizacja. Wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001, s. 19–20.

⁴³ Szerzej na ten temat zob. J. Zdanowski, *Globalizacja. Pytania i niepokoje*, w: *Kultury pozaeuropejskie i globalizacja. Zderzenia*, pod red. J. Zdanowskiego, Warszawa 2000, s. 16.

⁴⁴ T. L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne*, op. cit., s. 71.

⁴⁵ C. Mesjasz, *Demokracja a międzynarodowe konflikty zbrojne*, „Ad Meritum”, Jesień–zima 1996, s. 40.

trudniej jest pogodzić z procesami internacjonalizacji. Większa otwartość granic państwowych tworzy nową jakość życia międzynarodowego, generowaną rozwojem nowych metod i technik przenikania przez nie. Prowadzi to do skutków nieznanych uprzednio w takim wymiarze, powodując *zasadniczą dekompozycję, rozluźnienie suwerennej kontroli państw nad ich własnym terytorium i ludnością*⁴⁶. W pewnym sensie pogłębia się erozja suwerenności, słabnie kontrola nad jego potencjałem i instrumentarium polityki gospodarczej i społecznej. Dochodzi do „deterytorializacji suwerenności”. Państwa muszą zabiegać o realizację swoich interesów wynikających z suwerenności w ramach uczestnictwa w podejmowaniu decyzji przez instytucje międzynarodowe. Nie bez powodu zwraca się uwagę na to, że suwerenność stała się fałszywą świętością, a „naczynie z suwerennością przecieka”. Rządy, partie polityczne i opinia publiczna *niedostatecznie pojmują swoją impotencję w rozwiązywaniu rodzimych problemów, które w rzeczywistości są określane przez tendencje światowe, leżące poza kontrolą pojedynczych narodów*⁴⁷.

To zjawisko rodzi niepokój, troskę i obawy o ograniczenie, a nawet utratę suwerenności, co w rezultacie doprowadzi do „roztopienia się” suwerennych państw w strukturach ponadnarodowej Europy. Potwierdził to przebieg dyskusji podczas przygotowywania traktatu z Maastricht, kiedy nasiliły się obawy przed skutkami zamierzonego rozszerzenia kompetencji Wspólnoty w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej, wprowadzeniu obywatelstwa i unii walutowej i naruszenia w ten sposób interesów narodowych⁴⁸. Stosowną egzemplifikacją tych obaw jest przebieg dyskusji w polskim parlamencie nad problemem współpracy transgranicznej w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Powoływano się wtedy na Traktat z Maastricht podkreślając, że w jego postanowieniach nie ma miejsca na suwerenność. Nawiązując do koncepcji współpracy euroregionalnej ostrzegano przed demontażem polskich granic, a nawet przed demontażem państwa polskiego i utratą niepodległości, a w skrajnym podejściu dostrzegano niebezpieczeństwo kolejnego rozbioru Polski. Nie bez powodu ówczesny minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski ocenił tę dyskusję jako przejaw *schizofrenii politycznej*⁴⁹. Nie sposób tego wątku z braku miejsca rozwinąć. Jednak należy wskazać na wielce symptomatyczne podejście do tej kwestii w czasie przygotowań do rokowań akcesyjnych z Unią Europejską. W opracowaniu pod znamienym tytułem *Unia Europejska jest zgubą dla Polski* uznano, że jej program jako opcja budowania przyszłej Europy jest najgorszą opcją. W związku z tym ostrzegano, że Polsce grozi utrata wolności i tożsamości narodowej, likwidacja majątku narodowego wykupionego przez obcy kapitał oraz nasilenie się negatywnych zjawisk społecznych, a polski naród z jego tradycyjnymi wartościami zginie. Polska utraci na zawsze nie jakąś część swojej suwerenności, ale straci ją w całości na zawsze. Swoistej dramaturgii tym ocenom dodawało pytanie, czy Polska musi umrzeć, aby Polacy mogli żyć?⁵⁰ W argumentacji eurosceptyków dominowały dwie obawy traktowane jako realne zagrożenie: utrata suwerenności i tożsamości narodowej. W przypadku tej pierwszej, powodem niepokoju było dążenie do utworzenia superpaństwa europejskiego,

⁴⁶ S. Bieleń, *Internacjonalizacja polityki państw*, „Stosunki Międzynarodowe” 1991, t. 14, s. 89.

⁴⁷ A. King, *Mikroelektronika i światowa współzależność narodów*, op. cit., s. 486.

⁴⁸ Zob. I. Popiuk-Rysinska, *Unia Europejska. Geneza, kształt i konsekwencje integracji*, Warszawa 1998, s. 94–99.

⁴⁹ W. Malendowski, *Euroregiony a suwerenność państwa*, w: *Euroregiony mosty do Europy bez granic*, pod red. W. Malendowskiego, M. Szczepaniaka, Warszawa 2000, s. 19–24.

⁵⁰ J. Barski, K. Lipkowski, *Unia Europejska jest zgubą dla Polski*, Warszawa 1996, s. 6 i passim. Traktat konstytucyjny uznano za kolejne, bezsprzeczne „ograniczenie suwerenności” Czech, zob. J. Zahradil, *Konstytucja europejska „ogranicza czeską suwerenność”*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003–2004, nr 5, s. 170.

w procesie stopniowego ograniczania roli państw narodowych, osłabiania ich suwerenności i ostatecznie ich zlikwidowania. Takie superpaństwo, jako organizm ponadnarodowy eksploatowałoby obszary peryferyjne, a w przypadku Polski podporządkowałoby sobie polskie interesy państwowe i narodowe, co faktycznie oznaczałoby *kolonialną eksploatację*⁵¹.

To szczególnie uwrażliwienie na punkcie suwerenności ma swoje uzasadnienie w polskich doświadczeniach historycznych. Jest ono jednak związane także z niewłaściwą interpretacją racji stanu, interesów narodowych, priorytetów polityki zagranicznej, a także niewysokim poziomem wiedzy i kultury politycznej, a także wybujałym nacjonalizmem, czy wręcz ksenofobią. Nie zmienia to faktu, iż dyskusja dotycząca suwerenności, a zwłaszcza potrzeby jej zredefiniowania, nie traci na intensywności. W wymianie poglądów na ten temat nie brakuje kontrowersji, co tylko potwierdza trwałe znaczenie tego problemu w warunkach przyspieszonych zmian wewnętrznych i zewnętrznych, w strukturach prawno-organizacyjnych członków współczesnej społeczności międzynarodowej. Przyjmując jako aksjomat założenie, że suwerenność jest nie do pogodzenia z zależnością państwa od innych uczestników stosunków międzynarodowych, nie można jednocześnie wykluczyć sytuacji, w której z prawnego punktu widzenia państwo jest suwerenne, ale nie może korzystać z uprawnień na swoim terytorium, wynikających z całościowości. Nie zawsze też suwerenność wyklucza obcą ingerencję. Dotyczy to szczególnie relacji między dużymi, silnymi państwami a ulegającymi ich wpływom lub zdominowanymi słabszymi partnerami⁵². Formalnie wszystkie państwa korzystają z suwerennej równości. Mają równe prawa i obowiązki. Są równymi członkami społeczności międzynarodowej. Mogą się sprzeciwić zmianie swoich praw. Stąd też opinia, że [...] *zasada suwerenności hamuje rozwój silnych międzynarodowych instytucji i umacnia status quo*⁵³.

Z drugiej jednak strony zasada suwerennej równości przyznaje państwom prawo dokonywania wyboru. Zgodnie z Deklaracją zasad prawa międzynarodowego z 24 X 1970 r. powstanie suwerennego i niepodległego państwa, swobodne stowarzyszenie lub zjednoczenie się z niezależnym państwem bądź wystąpienie w jakiegokolwiek innej politycznej postaci jest zgodne z prawem do samostanowienia⁵⁴. Zatem państwo może na przykład przystąpić do konfederacji lub włączyć się do federacji. Może również kierując się dobrze pojmowanymi interesami narodowymi doprowadzić do koniecznych ograniczeń swoich kompetencji, spowodowanych obiektywną potrzebą rozwijania współpracy międzynarodowej z poszanowaniem obowiązujących w takim przypadku reguł i zasad postępowania. Suwerenne państwa mają swobodę działania i podejmowania decyzji uznanych za konieczne i korzystne w określonej sytuacji, nie naruszając przy tym praw innych państw i postępując zgodnie z prawem międzynarodowym, szczególnie w tej jego części, która zawiera zakazy⁵⁵.

Obowiązkiem współczesnych państw jest przede wszystkim przestrzeganie norm prawa międzynarodowego. To prawo chroni suwerenność państw imperatywnymi normami o charakterze *ius cogens*, które mają moc bezwzględnie wiążącą. Należy do nich zakaz stosowania siły i groźby jej użycia oraz zakaz ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa. Natomiast nie

⁵¹ K. Zuba, *Polski eurosceptycyzm i eurorealizm*, Opole 2006, s. 198.

⁵² M. G. Roskin, R. L. Cord, J. A. Medeiros, W. S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001, s. 485.

⁵³ V. Van Dyke, *Wprowadzenie do polityki*, Poznań 2000, s. 196.

⁵⁴ Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych (Nowy Jork, 24 X 1970 r.), w: *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, opr. S. Bieleń, Warszawa 2004, s. 62.

⁵⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 135.

zakazuje dobrowolnego, na zasadzie wzajemności przekazywania części suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej. Decyzja państwa w tej sprawie mieści się w ramach jego suwerennych uprawnień. Dotyczy to również możliwości dobrowolnego wystąpienia z organizacji na podstawie jednostronnej decyzji. Żadna ze znanych umów integracyjnych nie zawiera klauzuli ograniczających taką decyzję państwa⁵⁶. Dopiero Traktat z Lizbony po raz pierwszy wprowadził możliwość wystąpienia z Unii Europejskiej państwa członkowskiego, które wyrazi taką wolę. Określono także sposób postępowania w takich przypadkach. Podstawowa zasada określająca granice kompetencji Unii Europejskiej pozwala jej na [...] *działanie tylko w ramach tych kompetencji, które zostały jej przyznane przez państwa członkowskie. UE musi respektować fakt, że inne kompetencje pozostają w gestii państw członkowskich*⁵⁷. Oznacza to, że państwa zaciągając zobowiązania cedują część swojej suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej, co jest wyrazem wykonywania przez nie praw wynikających z suwerenności. Można tutaj posłużyć się przykładem Polski, która w ramach swojego prawa wewnętrznego zawarowała sobie taką możliwość. W konstytucji RP z 1997 r. w art. 90 zawarto postanowienie, że Polska może [...] *na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach*⁵⁸. Z uwagi na rangę, znaczenie i skutki takiego postępowania, postanowiono również, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej będzie uchwalana przez Sejm kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością także dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wyrażenie zgody na ratyfikację tej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym⁵⁹. W ustawie zasadniczej Polska potwierdziła swoje suwerenne prawo do zawierania traktatów umożliwiających jej przystąpienie do organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska. Odmienne oceniły to grupy posłów, którzy złożyli skargę do Trybunału Konstytucyjnego zawierającą zarzut, że traktat akcesyjny podpisany przez Polskę w Atenach 16 IV 2004 r. jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., gdyż narusza suwerenność państwa oraz wolność polityczną narodu. Odrzucono przy tym argument, że decyzja o przystąpieniu Polski do UE uzyskała akceptację w referendum, gdyż naród nie uznał ograniczenia suwerenności⁶⁰.

Takie przykładowe „samoograniczenie” suwerenności w wymiarze funkcjonalnym jest rezultatem naturalnego i korzystnego dlań otwierania się państwa na środowisko międzynarodowe. Czynnikiem, który temu sprzyja jest wzrost współzależności i osłabianie barier oddzielających państwa, przenikanie się wpływów kulturowych i poszerzanie sfery kontaktów społecznych. Nawiązał do tego zjawiska Joseph Kardynał Ratzinger stwierdzając, że *Z równą mocą wspólny obyczajowy i polityczny rozsądek wymaga, by granice stały się miejscami wymiany i by nie mogły już być uzbrojonymi symbolami absolutyzacji zasady narodowej*⁶¹. Zintegrowana Europa już taki cel osiągnęła, nie likwidując przy tym suwerenności państw, jako cechy stanowiącej jej wyróżnik. Jest to ważne, gdyż proces integracji nie doprowadził do uży-

⁵⁶ P. Bożyk, *Międzynarodowa integracja gospodarcza*, w: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, pod red. A. Budnikowskiego, E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, Warszawa 1998, s. 278–279.

⁵⁷ *Przewodnik po traktacie z Lizbony*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2009, s. 14.

⁵⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 6 kwietnia 1997, s. 17.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ K. Sobczak, *Prawo Unii Europejskiej*, w: *Integracja europejska. Wstęp*, op. cit., s. 133.

⁶¹ J. Kardynał Ratzinger, *Czas przemian w Europie. Miejsce Kościoła i świata*, Kraków 2001, s. 105.

skania suwerenności przez Unię Europejską. Suwerenność pozostaje nadal atrybutem państwa. Zatem wydaje się niezrozumiała teza o suwerenności UE, która *de lege lata* nie jest państwem, a i *de lege ferenda* wątpliwe by nim była⁶². Można tutaj dodać, że swoistego zabiegu reinterpretacji suwerenności dokonano w ramach tzw. doktryny Breżniewa. Wtedy ingerując w wewnętrzne sprawy państw twierdzono, że suwerenności każdego z nich nie można przeciwstawiać interesom całego bloku wschodniego. W ten sposób uzasadniano próbę zmiany dotychczasowego znaczenia suwerenności, nadając jej inną treść. Podtrzymywano fikcję możliwości przeniesienia suwerenności państwa na rzecz całego bloku i nadania jej waloru „suwerenności kolektywnej”, z naruszeniem podstawowych zasad pozytywnego prawa międzynarodowego⁶³.

Stąd też nieodzowne jest podkreślenie, że suwerenność jest niepodzielna. Przystąpienie państwa do umowy międzynarodowej jest potwierdzeniem jego suwerenności i nie oznacza jej ograniczenia. Może to prowadzić do wniosku, że *Jeżeli więc suwerenność zdefiniujemy jako zdolność kraju do samostanowienia w realnym wymiarze o swoim losie, to włączenie w proces integracji europejskiej oznacza u progu XXI wieku przede wszystkim zwiększenie suwerenności (a więc możliwość samostanowienia), a nie jej utratę*⁶⁴. Tak długo, jak państwa utrzymywać będą zdolność do działania i zdolność do czynności prawnych, pozostając podmiotami prawa międzynarodowego, tak długo pozostaną suwerenne. Takimi też są państwa należące do Unii Europejskiej. Wątpliwość, która może się tutaj pojawić ma związek z tytułem bardzo ważnego dokumentu Unii Europejskiej – Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Tytuł zawiera antynomie. Jest to sprzeczność wynikająca z treści dwóch pojęć: traktat i konstytucja. Traktat w rozumieniu Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 22 V 1969 r., jest porozumieniem zawartym między państwami, nakładającym na nie prawa i obowiązki. Natomiast konstytucja jest aktem normatywnym prawa krajowego o najwyższej mocy prawnej (ustawa zasadnicza). Jest uchwalana przez organ władzy ustawodawczej państwa (np. Zgromadzenie Narodowe) i niekiedy poddawana ogólnonarodowemu referendum z udziałem uprawnionych do tego obywateli. W tej sytuacji powstaje pytanie czy traktat ustanawiający Konstytucję Europy jest potwierdzeniem istnienia federacji europejskiej, ale nie wprost. Warto zaznaczyć, że formalnie zasady federalizmu nie potwierdzono. Zatem jest to konstytucja, ale nie w dotychczasowym jej rozumieniu. Ma ona potwierdzić to, że państwa Unii Europejskiej i narody uznały, iż są częścią *konstytucyjnego systemu politycznego ze wspólnymi zasadami i normami*, co ma charakter symboliczny⁶⁵. Mimo podobieństwa Konstytucji Europy do konstytucji państw narodowych, jednak istotne znaczenie ma potwierdzenie przez nią zasady poszanowania tożsamości narodowej i państwowej członków Unii Europejskiej. Ostatecznie *Nie podjęto jednak decyzji, czy Unia będzie w przyszłości rozwijać się w kierunku*

⁶² E. Cała, D. Wacinkiewicz, *Przyczynki do rozważań na temat europejskich relacji prawnych w kontekście współczesnego rozumienia suwerenności*, w: *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, pod red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowieckiej, Warszawa 2005, s. 339.

⁶³ Szerzej o tym problemie zob. W. Malendowski, *Doktryna ograniczonej suwerenności państw realnego socjalizmu. Polityczne i prawne aspekty tzw. doktryny Breżniewa*, „Człowiek i Społeczeństwo” 1994, t. XI, s. 11–30.

⁶⁴ R. Freudenstein, *Suwerenność, tożsamość, biurokracja i wartości – polityczne aspekty integracji Europy*, w: *Europa. Fundamenty jedności*, red. A. Dylus, Warszawa 1999, s. 108. Tak długo jak istnieją państwa, będą one suwerenne, zob. J. Symonides, *Wpływ globalizacji na miejsce i rolę państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, pod red. E. Haliżaka, R. Kuźniara, J. Symonidesa, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 136–139.

⁶⁵ T. Christiansen, *Integracja europejska i współpraca regionalna*, w: *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith przy współpracy P. Owens, Kraków 2008, s. 719.

*federalizmu postnarodowego, to znaczy z uszanowaniem zasady suwerenności państw narodowych, czy też w kierunku państwa ponadnarodowego, to znaczy odtwarzającego narodową strukturę władzy na wyższym poziomie*⁶⁶. Obserwowana dynamika integracji europejskiej wiedzie do wniosku, iż osiągnięte są określone cele w procesie stopniowania. Nastąpiło stopniowe rozszerzenie kompetencji w ramach sektorowych uprawnień wspólnych instytucji, obejmujących coraz więcej obszarów życia gospodarczego i politycznego. Integrację rozpoczęto od niewielkiej grupy państw, stopniowo rozszerzając skład członkowski Unii Europejskiej. Doszło do stopniowego rozszerzenia zasady większości głosów, co sprawia, że rządy wyrażają zgodę na ograniczenie ich prawa weta przy podejmowaniu decyzji w rosnącej liczbie dziedzin. W ramach stopniowego rozszerzania uprawnień Parlament Europejski uzyskał większe uprawnienia ustawodawcze i kontrolne⁶⁷. Nie zmienia to znacząco faktu, że europejskie państwa narodowe utrzymują żywotność, czemu towarzyszy „renesans” nacjonalizmu. Jednocześnie Europa tworzy wielonarodową polityczną przestrzeń, w której kształtują się przesłanki procesu umożliwiającego zsynchronizowanie integracji z suwerennością państw.

Summary

The paper concerns an attempt to determine the status of European Union member states. It takes as its starting point the statement that the EU's organizational structure provides for more than a confederation of states but less than a federation. At the present stage of the EU's development a unique organization has been established that has not predecessor in the standards of international organizations. This is accompanied with a new approach to the interpretation of the nature of sovereignty of integrating European states, which is connected with intensifying processes of decomposition and the loosening of sovereign control by states over their territories and populations. States achieve their sovereign interests within the framework of international structures. They can also voluntarily restrict their sovereign rights on the basis of the commonly accepted rules and principles of international organizations. In this way they assign a comparative degree of state authorities' competencies to these organizations. As a consequence, numerous issues that were formerly regulated by states are increasingly more often solved by means of corporate operations. This naturally leads to the states' opening to the international environment without any threat to their sovereignty. The process of integration in Europe has not resulted in sovereignty of the European Union itself. Sovereignty remains an attribute of states. European states maintain their ability to operate and conduct legal activity while remaining sovereign subjects of international law.

⁶⁶ P. Mazurkiewicz, *Kategoria narodu w debacie nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: *Religia – tożsamość – Europa*, red. i opr. P. Mazurkiewicz i S. Sowiński, Wrocław–Warszawa–Kraków 2005, s. 109.

⁶⁷ T. Christiansen, *Integracja europejska*, op. cit., s. 719.